

Les ONG et le désarmement : un point de vue du front

David C. Atwood

Le 25 juillet 2001, je me trouvais dans la tribune du public au Palais des Nations à Genève, lorsque la délégation américaine annonça la décision des États-Unis de ne soutenir ni le « texte composite » ni le « texte évolutif » du projet de protocole à la Convention sur les armes biologiques ou à toxines, ce qui condamnait le Protocole après plus de six années et demi de négociations. Nombre de représentants d'organisations non gouvernementales (ONG) étaient également présents dans la tribune, peut-être plus qu'à tout autre moment des négociations. Ils étaient ce jour-là, comme au cours d'une grande partie des négociations, de simples spectateurs de ce triste spectacle.

Cette journée contrastait fortement avec l'excitation que j'avais ressentie à Ottawa, en décembre 1997, lorsque plus d'une centaine de pays s'étaient réunis pour signer la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction (Convention d'interdiction des mines). Des centaines de représentants d'ONG étaient présents ce jour-là – nombre d'entre eux ayant été activement impliqués dans l'élaboration de la convention dans le cadre du Processus d'Ottawa – pour célébrer la décision historique des gouvernements d'interdire tout un système d'armes, prêts à travailler aux côtés des gouvernements pour le succès de la convention.

À mon avis, ces deux exemples ne montrent pas tant le déclin des affaires multilatérales de désarmement depuis plusieurs années – même si je pense que quelque chose est sérieusement brisé dans ce domaine et ne manquera pas d'avoir des conséquences importantes pour les gouvernements comme pour les ONG – qu'un aperçu de la réalité très diverse de l'engagement des ONG dans les affaires de désarmement.

En raison de ces nombreuses réalités, il est dangereux de s'attaquer à un sujet aussi vaste que « les ONG et le désarmement », les généralisations et les simplifications nécessaires pouvant être compromettantes pour le projet. De plus, en tant que représentant d'une ONG sur l'un des fronts du travail de désarmement – à Genève – l'idée que je me fais de l'engagement des ONG est limitée et, sans aucun doute, faussée par mon expérience dans ce contexte. En outre, le labeur quotidien dans le vignoble clairsemé du désarmement laisse peu de temps pour effectuer des analyses plus larges dans ce domaine et encore moins entre les différents domaines, ce qui serait pourtant utile – un dilemme que partagent la plupart des activistes des ONG et un facteur qui limite le potentiel de notre travail.

David C. Atwood est membre associé pour le désarmement et la paix au Bureau Quaker auprès des Nations Unies, à Genève. Les vues exprimées dans le présent article sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles du Bureau Quaker.

Malgré ces quelques réserves, je me propose de faire différentes observations qui offriront, je l'espère, un cadre de réflexion sur l'engagement des ONG dans les affaires de désarmement et stimuleront d'autres recherches. Premièrement, si les ONG sont impliquées depuis longtemps dans les affaires de désarmement, cet engagement se manifeste actuellement dans le contexte plus large de l'engagement de la société civile transnationale pour des questions d'ordre mondial. Deuxièmement, le désarmement comporte de nombreuses dimensions et l'engagement des ONG dans celles-ci n'est pas uniforme et parfois même contradictoire. Troisièmement, pour faire progresser les affaires du désarmement, les ONG jouent de nombreux rôles importants qui vont bien au-delà de leur accès très limité aux négociations de désarmement. Quatrièmement, l'expérience de l'engagement des ONG dans le Processus d'Ottawa est unique, mais offre des enseignements intéressants pour toutes les questions de désarmement et pour d'autres domaines. Enfin, la situation actuelle de la diplomatie du désarmement multilatéral est confuse et appelle de nouvelles réflexions de la part des ONG comme des gouvernements.

Les acteurs non gouvernementaux du désarmement et les relations internationales

Depuis une vingtaine d'années, quand les ONG étaient à peine considérées comme des acteurs internationaux sérieux par les experts des relations internationales, les forces non gouvernementales n'ont cessé de gagner en importance dans le système mondial, pour le meilleur et pour le pire. Les événements du 11 septembre 2001 ont fait taire les doutes qui pouvaient subsister sur le prix que certains acteurs non étatiques étaient capables d'exiger. Nous ne nous intéresserons pourtant pas dans cet article à ces acteurs-là, même si leur importance est considérable vu la réalité de la prolifération des armes et de l'emploi des armes dans notre monde. Nous nous intéresserons plutôt aux particuliers, aux groupes, aux instances et aux organisations qui veulent jouer un rôle dans les processus de désarmement et de maîtrise des armements aux niveaux national, régional et international.

La littérature ne fait qu'augmenter sur le sujet général de la société civile transnationale et a donné lieu à une étude intéressante de Florini et Simmons. Ils constatent que les organisations non gouvernementales et les associations ou coalitions informelles représentent un vaste réseau par-delà les frontières nationales et s'insèrent dans un grand nombre de processus décisionnels sur des questions allant de la sécurité internationale, aux droits de l'homme, en passant par l'environnement. La société civile transnationale est un élément – toujours plus important – de la question plus large de gouvernance mondiale¹.

Les ONG concernées par les questions de désarmement et de sécurité représentent une part importante de la société civile transnationale, profitant des possibilités de communication et d'organisation actuelles et unissant leurs forces de différentes manières pour faire évoluer les agendas politiques mondiaux. Leur action aux côtés des gouvernements et des institutions internationales est toujours plus importante pour lutter contre les problèmes transnationaux et soulever, de par leur activité et leur influence, d'importantes questions de responsabilité démocratique.

L'histoire de l'engagement des ONG pour les questions de désarmement a quelque chose de paradoxal. Les sociétés de paix furent, au début du XIX^e siècle, parmi les premières de ce que nous

Pour globalisé que notre monde soit devenu, les gouvernements gardent toujours jalousement leurs prérogatives décisionnelles en matière d'armes et de réductions des armements.

appelons aujourd'hui les ONG. Les organisations de paix ont toujours été concernées par le rapport qui existe entre les armements ou le militarisme et les perspectives de paix internationale². Malgré ce vieil engagement, il n'est peut-être pas exagéré de dire que les systèmes de politique de sécurité

et de désarmement sont ceux dans lesquels les ONG sont les moins infiltrées. Pour globalisé que notre monde soit devenu, les gouvernements gardent toujours jalousement leurs prérogatives décisionnelles en matière d'armes et de réductions des armements. Comme le fait observer Cathleen Fisher dans son étude sur le rôle des ONG dans le débat sur le désarmement nucléaire : « Lorsque des intérêts fondamentaux de sécurité nationale sont en jeu, les responsables politiques entendent généralement conserver le contrôle absolu des décisions et [...] les opinions publiques se contentent, en général, de les laisser faire »³.

Bien qu'il existe des facteurs qui limitent l'engagement des ONG dans les affaires de désarmement et déterminent leur influence – peut-être plus que pour d'autres questions d'ordre mondial, comme l'environnement et les droits de l'homme – cette réalité ne devrait pas nous faire oublier la diversité des ONG engagées et des activités qu'elles conduisent. Le débat sur la sécurité mondiale évoluant, passant de considérations classiques en termes de sécurité nationale et de maîtrise des armements à des préoccupations en termes de « sécurité humaine », l'engagement des ONG s'élargit et s'approfondit.

Les ONG du désarmement : une communauté particulière ?

Les gouvernements, les organisations internationales et, parfois même, les ONG ont tendance à parler des ONG de manière collective par rapport à un domaine d'ordre mondial ou un autre; l'on parle ainsi des « ONG de l'environnement », des « ONG des droits de l'homme » ou des « ONG du développement ». Si elle peut se comprendre pour ce qui est d'évoquer leur travail spécifique ou d'établir des relations officielles, cette tendance cache en fait plus qu'elle ne révèle sur l'immense variété des ONG engagées dans un domaine et des buts qu'elles poursuivent et tend à perpétuer l'image d'une société civile qui serait un adversaire plus qu'un partenaire pour s'attaquer à des questions d'ordre mondial.

S'agissant du domaine des affaires de désarmement, il semble particulièrement inexact et inopportun, pour différentes raisons, d'évoquer de manière collective les « ONG du désarmement ». Premièrement, les craintes abordées dans le cadre du « désarmement » sont très diverses. L'agenda du désarmement et de la maîtrise des armements tend à se subdiviser selon des systèmes d'armes ou des sujets d'inquiétude (prolifération des armes nucléaires, militarisation de l'espace, armes « inhumaines », commerce des armes, armes chimiques et biologiques, etc.). Les ONG ont eu tendance à faire de même. Si certaines ONG travaillent sur plusieurs questions d'ordre mondial ou sur plusieurs questions de maîtrise des armements ou de désarmement, la majorité d'entre elles tendent à se spécialiser sur un système d'arme ou un ensemble de questions concernant un système d'arme particulier comme les armes nucléaires. Ces ONG ont donc adopté des stratégies et des positions pour ces domaines précis, mais la réflexion avec les ONG travaillant dans d'autres domaines est rare. S'il peut exister des ONG qui s'intéressent à la fois aux armes nucléaires et aux armes légères (par exemple, l'Association internationale des médecins pour la prévention de la guerre nucléaire), il existe dans l'ensemble peu d'interaction entre ces deux « communautés » distinctes. Cette spécialisation a probablement favorisé l'efficacité croissante des ONG dans des domaines précis, mais s'est ressentie au niveau de l'évolution d'un agenda de sécurité global suffisamment large et de l'émergence d'un groupe d'ONG qui s'appuient mutuellement.

Ces ONG ont donc adopté des stratégies et des positions pour ces domaines précis, mais la réflexion avec les ONG travaillant dans d'autres domaines est rare.

Deuxièmement, ce regroupement d'ONG autour d'un sujet précis de sécurité ou d'un type d'armement comporte une autre dimension : le nombre, le type et la répartition Nord-Sud des

ONG dans les différents domaines sont inégaux. Par exemple, les inquiétudes autour des armes nucléaires ont mobilisé, depuis une cinquantaine d'année environ, un grand nombre d'ONG très différentes, allant de larges mouvements populaires, à des groupes de pression en passant par des communautés de recherche. Une conférence d'examen du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) mobilisera littéralement des centaines d'ONG tous types confondus. Pour des raisons que l'on peut facilement expliquer, cette large « communauté » du désarmement nucléaire est cependant essentiellement composée, mais certainement pas exclusivement, d'ONG du Nord. Les armes chimiques et biologiques, également classifiées comme des armes de destruction massive, n'ont quant à elles pas suscité de larges mouvements populaires. Pour ce type d'armes, les plus engagés sont les groupes d'experts et ceux qui prônent un dialogue intergouvernemental. Ce manque de mobilisation populaire autour de la question des armes biologiques explique que les négociations des États parties à la Convention sur les armes biologiques se soient déroulées pendant six ans et demi, sans que le grand public n'en ait vraiment connaissance, ce qui explique aussi la faible pression exercée au niveau national pour influencer les positions des gouvernements. Malgré l'énorme pourcentage des budgets gouvernementaux qu'elles absorbent et malgré leur capacité croissante de destruction, les armes dites classiques font l'objet d'une attention très limitée au niveau des gouvernements et mobilise un petit groupe transnational d'ONG qui se trouvent essentiellement dans des pays exportateurs et s'intéressent aux politiques nationales de ventes d'armes. Quant aux mines antipersonnel et aux armes légères et de petit calibre, qui constituent un sous-ensemble des armes classiques, elles ont suscité une attention concertée des ONG dans de nombreuses parties du monde et dépassé les frontières habituelles des groupes de désarmement et de maîtrise des armements. Ces exemples cachent de nombreux facteurs qu'il conviendrait d'examiner plus avant. Nous nous bornerons toutefois dans cet article à démontrer la nature inégale de l'engagement des ONG dans les questions de désarmement.

Un autre aspect des ONG du désarmement est qu'elles s'opposent non seulement sur la stratégie d'une politique pour une catégorie d'armement, mais aussi sur l'opportunité d'une direction particulière, comme c'est le cas pour les ONG engagées dans n'importe quelle question d'ordre mondial. Rebecca Johnson a récemment analysé l'abîme profond qui s'est creusé, dans les années 90, entre les « tenants de la maîtrise des armements » et les « abolitionnistes » en termes de stratégie de désarmement nucléaire⁴. Cathleen Fisher décrit, pour sa part, le rôle déterminant, au sein des ONG, des *counter-reformers*, ces adversaires de l'élimination des armes nucléaires dans le débat sur le nucléaire aux États-Unis dans les années 90⁵. Récemment, lors de la Conférence des Nations Unies sur le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects, les ONG ont présenté aux délégués gouvernementaux deux groupes diamétralement opposés. Le premier était composé d'ONG de nombreuses parties du monde, engagées dans les questions de développement, les droits de l'homme, les questions humanitaires ou le désarmement, et qui voulaient voir la conférence légitimer l'importance fondamentale d'une action internationale concertée sur les armes légères et engager les États à suivre certaines lignes de conduite. Le second groupe, celui de « la communauté des armes à feu », estimait que la conférence représentait une menace majeure pour les « droits » des particuliers détenteurs d'armes et s'activait tout aussi vigoureusement à limiter les résultats de la conférence. Les ONG sont rarement unies au point de vouloir ou pouvoir s'exprimer d'une seule et même voix, même si les coalitions et les campagnes conjointes y parviennent presque. La Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres se distingue, depuis quelques années, des initiatives des ONG pour ce qui est de présenter un front quasi unanime à la communauté diplomatique internationale.

N'importe quelle personne impliquée un tant soit peu dans les ONG concernées par les questions de désarmement aurait pu faire ces descriptions. Je suis personnellement frappé du peu d'ouvrages qui tentent d'aller au-delà des études de cas dans des domaines précis du désarmement,

la plupart semblant d'ailleurs se concentrer sur le désarmement nucléaire. Il reste donc tout un travail à faire pour décrire plus précisément cette réalité, examiner les facteurs qui la déterminent et analyser comment ils influencent l'engagement des ONG dans le désarmement.

L'accès n'est pas tout

Comme nous l'avons vu plus haut, rares sont les questions d'ordre mondial dans lesquelles les ONG jouent un rôle officiel moindre que dans les affaires du désarmement. Je citerai un exemple. Malgré leur engagement majeur sur la question des armes nucléaires, les ONG ne jouent quasiment aucun rôle officiel dans les travaux de la Conférence du désarmement (CD) à Genève, l'organe multilatéral unique de négociation sur le désarmement. Elles ont lutté pour qu'un certain rôle officiel leur soit reconnu dans d'autres instances de désarmement, comme les conférences d'examen du TNP et de la Convention sur les armes biologiques, où leurs possibilités sont rigoureusement limitées. La question du rôle des ONG fut l'objet d'un grand débat entre les gouvernements lors du processus préparatoire de la récente Conférence des Nations Unies sur le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects. La pratique générale de l'exclusion n'a connu qu'une réelle exception avec le processus sur les mines antipersonnel. Comme nous le verrons plus loin, un véritable partenariat se mit en place entre gouvernements, organisations internationales et ONG, pour produire non seulement la Convention d'interdiction des mines, mais aussi pour déterminer les étapes de l'application de la convention.

Le rapport officiel entre les institutions multilatérales du désarmement et les ONG n'est pas du tout en phase avec la réalité des relations internationales et les besoins actuels. De nouvelles approches sont nécessaires. Il n'empêche que se focaliser sur la question du faible accès officiel des ONG au désarmement multilatéral fausse terriblement la réalité des multiples rôles que les ONG exercent ou peuvent jouer dans les affaires de désarmement. Le fait que les États-nations se préservent jalousement l'agenda de la sécurité ne signifie pas non plus que les ONG du désarmement n'aient pas d'impact. Il m'est impossible, dans le cadre d'un article, d'analyser en détail les différents types d'engagement des ONG dans différents domaines du désarmement ou d'en évaluer l'importance. D'autres auteurs de ce *Forum du désarmement* évoquent divers aspects de cet engagement. Une brève synthèse permet toutefois de se faire une idée des nombreuses activités que mènent les ONG aux niveaux national, régional et international, même si les mécanismes officiels du désarmement leur sont, pour une bonne part, fermés⁶. Parmi les rôles déterminants que peuvent jouer les ONG, citons les suivants :

- sensibilisation de l'opinion;
- formation de groupes d'appui et campagnes aux niveaux national et transnational;
- recentrage des questions;
- définition d'agendas et de politiques;
- élaboration et modification de normes;
- lobbying et militantisme;
- échange et ciblage d'informations;
- recherches et conseils d'experts;

- contrôle et évaluation du comportement des acteurs;
- initiatives informelles (*track two*);
- mise en œuvre des politiques.

L'étude de Fisher sur les ONG et le débat sur les armes nucléaires dans les années 90 illustre un certain nombre de ces rôles. Elle fait observer que, même si les objectifs généraux du désarmement nucléaire sont encore loin, l'action des ONG aura été essentielle au mouvement des années 90.

« Premièrement, les ONG réussirent à faire des politiques, des positions et des doctrines nucléaires de la guerre froide le sujet d'un débat soutenu et sérieux pendant plusieurs années au sein de la communauté stratégique américaine et d'importantes instances internationales. La profondeur et la portée de ce débat auraient été inconcevables sans la mobilisation des ONG. [...] Les ONG firent beaucoup pour redéfinir le débat sur les risques nucléaires – une étape indispensable pour atteindre des objectifs plus ambitieux. [...] L'analyse des ONG a permis de recentrer l'attention sur les nouveaux dangers nucléaires. [...] [De nombreuses] propositions reconnaissaient explicitement que les progrès vers l'abolition nucléaire ne seraient possibles que si certaines conditions étaient remplies. [...] Deuxièmement, les ONG ont contribué à d'importants changements des comportements et des politiques des États. [...] La pression continue de la communauté des ONG ainsi que des efforts diplomatiques plus discrets ont certainement facilité ces résultats. [...] Troisièmement, la communauté non gouvernementale a favorisé le renforcement de la norme internationale contre la prolifération. [...] Enfin, le débat des années 90 sur le nucléaire a entamé la position des experts et des responsables gouvernementaux qui revendiquaient le monopole de la connaissance et du discernement sur la question nucléaire.⁷ »

Dans son étude comparative sur le rôle des Conférences Pugwash et des Parlementaires pour une action mondiale dans le débat nucléaire des années 90, Jackie Smith expose différents facteurs importants pouvant expliquer l'influence de certaines ONG sur le changement de politique. Smith constate :

« Bien qu'elles semblent manquer de démocratie interne et même si leurs vues ne sont pas vraiment représentatives de celles d'une large partie de la société, les Conférences Pugwash, comme les Parlementaires pour une action mondiale, remplissent des tâches essentielles à l'activité d'institutions mondiales plus démocratiques. À cet effet, elles proposent de l'information à un public beaucoup plus large que celui qui aurait autrement accès aux informations portant sur les politiques nucléaires de sécurité; elles cultivent les identités transnationales qui aident les hommes à comprendre qu'ils partagent les enjeux de décisions politiques qui interviennent au-delà du niveau national; elles surveillent le comportement des gouvernements pour qu'ils répondent de leurs accords officiels et informels; et elles conçoivent des tactiques qui rendent possibles les tentatives d'influence de groupes ou de particuliers qui seraient autrement exclus des processus de décision bilatéraux et multilatéraux ⁸. »

Ces exemples montrent que, malgré le carcan qui entrave leur action dans le domaine du désarmement, les ONG peuvent être considérées comme des acteurs importants dans le jeu d'influence

et de changement de politique. Pour illustrer cette importance, il n'est que de rappeler qu'au cours des deux dernières décennies, trois ONG de désarmement se sont vues décerner le prix Nobel de la paix : l'Association internationale des médecins pour la prévention de la guerre nucléaire en 1985, les Conférences Pugwash sur la science et les problèmes internationaux en 1995 et la Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres en 1997.

L'histoire de l'engagement des ONG dans des domaines précis du désarmement et les différents facteurs ayant influencé la nature et l'efficacité de leur engagement, qu'il s'agisse de facteurs propres aux ONG ou à l'environnement dans lequel elles travaillent, sont autant d'éléments qu'il convient de mieux connaître. Les études de cas et les analyses comparatives commencent à répondre à cette nécessité comme le montrent les exemples cités plus haut. Les responsables politiques, tout comme les ONG, doivent examiner ces informations et en tirer les enseignements qui s'imposent.

Que retenir du Processus d'Ottawa ?

Le fait que la conclusion en 1997 de la Convention d'interdiction des mines se distingue avec autant de force souligne peut-être le peu de progrès enregistrés, ces dernières années, dans les domaines du désarmement et de la maîtrise des armements, malgré la fin de la guerre froide. Outre l'importance évidente de l'interdiction de tout un système d'armes dans un instrument qui compte aujourd'hui plus de 120 États parties, le Processus d'Ottawa illustre remarquablement le rôle majeur que peuvent jouer les organisations de la société civile dans la transformation des politiques mondiales, même dans les domaines de la défense et de la sécurité, en tant que militants vigoureux et partenaires constructifs.

Le Processus d'Ottawa illustre remarquablement le rôle majeur que peuvent jouer les organisations de la société civile dans la transformation des politiques mondiales, même dans les domaines de la défense et de la sécurité, en tant que militants vigoureux et partenaires constructifs.

Les choses ont été plus faciles, pour différentes raisons, dans le cas des mines antipersonnel qu'elles ne l'auraient été pour quasiment n'importe quelle autre catégorie d'armes. Si ces facteurs tendent à souligner le caractère unique de cette expérience, ils n'altèrent en rien les enseignements qui peuvent en être tirés.

Premièrement, le large soutien populaire pour que des mesures soient prises fut essentiel à la volonté politique nécessaire pour obtenir des résultats sur la question des mines antipersonnel. Une mobilisation populaire qui s'explique, en partie, par la simplicité du problème : les conséquences des mines antipersonnel sont manifestes et choquantes et les mesures qui s'imposent faciles à comprendre. La Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres (ICBL) s'est montrée très efficace en utilisant la simplicité de la question et du message pour mobiliser l'opinion publique, indispensable pour inciter les gouvernements à passer à l'action sur le problème des mines antipersonnel.

Deuxièmement, les mines antipersonnel, même pour ceux qui soutiennent le plus ardemment leur possession, sont des armes d'une importance relativement mineure d'un point de vue de sécurité militaire. Il fut dès lors plus facile pour de nombreux gouvernements d'accepter que les conséquences des mines sur le plan humain l'emportent sur leur utilité militaire. En outre, le fait que ce système d'armes soit moins important que d'autres sur un plan militaire a probablement facilité les actions indépendantes d'un certain nombre de moyennes puissances parce qu'elles ne risquaient pas de compromettre des relations capitales, comme cela aurait pu être le cas pour d'autres systèmes d'armes d'importance cruciale.

Troisièmement, les mines antipersonnel sont un système d'armes relativement discret, qui a une fonction essentiellement défensive, et se prête donc bien à une solution « d'interdiction ». Même

si l'on peut estimer que d'autres systèmes d'armes, comme les armes légères et de petit calibre, peuvent avoir des conséquences graves sur les plans humain et du développement, les solutions de contrôle sont plus adaptées que celles d'interdiction en raison de la variété des types d'armes impliquées et de l'utilité qu'elles peuvent encore présenter.

Ces différents facteurs expliquent pourquoi un processus d'Ottawa serait peu probable pour d'autres systèmes d'armes. L'expérience des mines présente néanmoins des caractéristiques importantes qui ne sont pas sans intérêt pour d'autres domaines. Par exemple, le processus d'interdiction des mines antipersonnel souligne le rôle que les ONG peuvent jouer lorsqu'il s'agit de recentrer un problème, en passant en l'occurrence d'une question définie largement comme une question de sécurité militaire classique à une question définie essentiellement par des aspects humanitaires. Ce recentrage, effectué en partie par la stratégie d'ICBL qui consistait à « faire honte » aux acteurs qui continuaient à produire, à transférer et à employer ces armes non discriminantes, était essentiel pour parvenir à mobiliser suffisamment d'États dans le sens d'une interdiction. Même si cela risque d'être plus difficile dans d'autres domaines, des enseignements importants peuvent être tirés de cette expérience pour de futurs travaux sur les armes légères et les armes de destruction massive⁹.

Les acteurs humanitaires sont essentiellement ceux qui menèrent le processus concernant les mines antipersonnel, alors qu'il s'agissait d'un problème de défense classique, et ils firent toute la différence. L'on peut probablement affirmer sans risque que si le travail sur les mines terrestres avait été laissé aux ONG de paix et de désarmement classiques, le Protocole II révisé sur les mines terrestres à la Convention sur certaines armes classiques, au lieu d'être le catalyseur qu'il fut pour le Processus d'Ottawa en raison de sa faiblesse, n'aurait certainement pas été achevé en 1996. L'engagement d'autres types d'ONG – des droits de l'homme, du développement, de l'humanitaire – dans les processus de désarmement et de maîtrise des armements modifiera, sans aucun doute, la façon dont ces questions seront définies, pour plus difficile que cela puisse être par rapport au domaine des mines antipersonnel. Cette transformation commence à s'opérer dans le domaine des armes légères, même si j'estime personnellement que les diverses ONG qui s'intéressent aujourd'hui à la question des armes légères n'ont pas encore tiré tous les enseignements qu'elles pourraient de l'expérience des mines antipersonnel.

Une autre particularité du processus ayant conduit à la Convention sur l'interdiction des mines et à la période d'application est le partenariat remarquable entre les ONG, les gouvernements engagés et les organisations internationales. Bien qu'il existe de véritables raisons qui rendraient un processus de partenariat plus difficile dans d'autres domaines, l'expérience des mines antipersonnel devrait montrer aux ONG de désarmement que, même si rien ne peut remplacer les activités de

Les États parties ont compris qu'en faisant des ONG des partenaires actifs, ils ne perdent pas le contrôle de ce qui reste essentiellement leur processus.

défense et peut-être même de confrontation qu'elles doivent mener pour faire évoluer les politiques, beaucoup peut être accompli en développant des partenariats stratégiques avec des acteurs gouvernementaux majeurs. Les gouvernements devraient apprendre que les ONG ne sont pas toujours la menace qu'ils s'imaginent; en plus de mobiliser l'opinion pour les questions dont elles s'occupent, elles peuvent être impliquées de manière originale pour favoriser la concrétisation des résultats souhaités. Le caractère tripartite du programme de travail intersessions de la Convention d'interdiction des mines et le rôle informel considérable des ONG pour surveiller le respect de la norme établie par la Convention pourrait être une nouvelle source d'inspiration pour d'autres domaines. Les États parties ont compris qu'en faisant des ONG des partenaires actifs, ils ne perdent pas le contrôle de ce qui reste essentiellement leur processus¹⁰.

Il importe de souligner ici deux autres caractéristiques intéressantes du Processus d'Ottawa. Elles concernent moins directement les ONG, mais sont néanmoins des facteurs qui, même s'ils

devaient être sérieusement limités pour des domaines d'armes plus critiques et plus complexes, pourraient être utilisés dans d'autres domaines du désarmement. Le premier, tout aussi important que les différentes actions des ONG pour conclure la Convention, fut le rôle joué par le groupe instigateur, qui dirigea le processus politique entre la première rencontre internationale à Ottawa en 1996, lorsque le Canada lança aux gouvernements de la communauté internationale le défi de conclure, en une année, un traité d'interdiction et la seconde rencontre, en 1997, au cours de laquelle plus d'une centaine de pays signèrent la nouvelle convention. Comme l'a souligné un observateur : « Sans ICBL, les États du groupe instigateur n'auraient pu mobiliser les compétences et les ressources d'acteurs sociaux étrangers; sans le groupe instigateur, ICBL n'aurait jamais été capable d'effectuer le lobbying diplomatique nécessaire pour négocier une convention »¹¹. Le deuxième facteur essentiel à la conclusion de la Convention fut, bien évidemment, le processus même d'Ottawa, une décision délibérée de sortir l'initiative diplomatique des instances et des pratiques classiques du désarmement, avec notamment la règle du « consensus ». De sérieuses réserves empêchent d'appliquer ceci ailleurs, mais le fait que cela soit arrivé et que des processus novateurs aient été mis en place pour l'application de la convention offre un contraste saisissant et soulève des interrogations utiles sur l'intérêt de poursuivre avec des méthodes et un cadre diplomatique de désarmement multilatéral qui s'avèrent de plus en plus incapables de produire des résultats tangibles.

L'on ne peut, bien évidemment, pas reproduire le Processus d'Ottawa – pour toute une série d'arguments irréfutables. Une fois encore je n'ai pu exposer que brièvement mes arguments, mais ce que j'essaie de souligner ici, c'est que si nous n'analysons pas, dans toute sa richesse, l'expérience de l'interdiction des mines, pour en tirer tous les enseignements qu'elle peut nous apporter, les ONG et les gouvernements laisseront passer une chance de secouer leur logique et leur pratique alors qu'une nouvelle période périlleuse commence appelant de nouvelles approches, de nouvelles pratiques et de nouvelles mentalités¹².

Écouter l'avenir

J'ai commencé cet article en évoquant deux « réalités ». La première est un rappel sévère de ce que sont devenus nos mécanismes pour la diplomatie du désarmement multilatéral. L'histoire de l'échec des négociations pour un protocole à la Convention sur les armes biologiques n'est pas unique et il ne serait pas correct d'imputer entièrement la responsabilité de la faillite actuelle du système à un acteur, pour puissant qu'il puisse être. La seconde rappelle ce qui peut être fait lorsqu'une vision et un objectif communs peuvent être mobilisés autour d'intérêts globaux plutôt que de perspectives étroites de puissance nationale.

Si la diplomatie classique de désarmement multilatéral devient impossible, comment s'assurer que les autres options ne se contentent pas simplement de reprendre le principe de solutions nationales unilatérales ou d'accords bilatéraux qui ne tiennent pas compte de besoins et d'intérêts plus larges ? Il est temps d'examiner plus avant ce qui est nécessaire et ce qui est possible pour s'assurer que des réponses seront apportées aux véritables problèmes de sécurité humaine. Un tel examen montrerait que des façons de progresser ont déjà été trouvées et sont appliquées dans certains domaines. Il mettrait aussi en évidence la nécessité pour les États d'élargir leurs définitions des questions visées et d'admettre que pour nombre de problèmes actuels de sécurité, il n'est tout simplement plus possible de les caser tous dans l'agenda de la maîtrise des armements et du désarmement classiques. Tel était le véritable message de la Conférence des Nations Unies sur le commerce illicite des armes légères de juillet 2001, que des gouvernements aient décidé de l'ignorer

ou non. Cet examen devrait aussi étudier le rôle de « partenaire » des organisations de la société civile, pour qu'un nombre croissant d'États arrêtent de les considérer simplement comme des menaces et comprennent que leur participation est indispensable pour trouver des solutions durables.

Les ONG doivent, elles aussi, commencer à réfléchir ensemble, avec détermination, et de manière plus constructive. J'ai mentionné plus haut la diversité et la spécialisation des ONG du désarmement. J'ai également évoqué l'importance croissante de l'intervention des ONG en dehors du cercle classique de désarmement et de maîtrise des armements pour ce qui est des définitions classiques de sécurité ainsi que l'importance des questions de sécurité dans les domaines du développement, des droits de l'homme et des affaires humanitaires. Tout le monde devrait se sentir concerné par la situation générale de la diplomatie du désarmement face à la menace des armes.

Les ONG doivent tirer des enseignements plus efficaces les unes des autres; elles doivent apprendre des forces et faiblesses de leurs approches, leurs stratégies et leurs méthodes respectives.

Les ONG doivent tirer des enseignements plus efficaces les unes des autres; elles doivent apprendre des forces et faiblesses de leurs approches, leurs stratégies et leurs méthodes respectives. Ce dialogue n'a que trop tardé et vient tout juste de commencer¹³.

Notes

1. Ann M. Florini et P.J. Simmons, « What the World Needs Now? », dans Ann M. Florini (directeur de la publication), *The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society*, Japan Center for International Exchange, Tokyo, et Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC, 2000, p. 3. En plus des études de cas très utiles qu'il présente sur les forces et les limites de la société civile transnationale, cet ouvrage comporte une bibliographie annotée très utile sur la littérature actuelle.
2. Voir, par exemple, Charles Chatfield, « Intergovernmental and Nongovernmental Associations to 1945 », dans Jackie Smith, Charles Chatfield et Ron Pagnucco (directeurs de la publication), *Transnational Social Movements and Global Politics: Solidarity beyond the State*, Syracuse University Press, Syracuse, NY, 1997, p. 19 à 41.
3. Cathleen S. Fisher, *Reformation and Resistance: Nongovernmental Organizations and the Future of Nuclear Weapons*, Henry L. Stimson Center, Washington, DC, 1999, p. 67.
4. Rebecca Johnson, « Advocates and Activists: Conflicting Approaches on Nonproliferation and the Test Ban Treaty », dans Florini, op. cit., p. 49 à 81.
5. Selon la logique des adversaires de l'élimination des armes nucléaires, « bien que la guerre froide fût terminée, le passé n'était qu'un prologue lorsqu'il s'agissait des menaces qui pesaient sur les États-Unis et du rôle des armes nucléaires pour contrer ces menaces », Fisher, op. cit., p. 27.
6. Comme nous l'avons vu plus haut, un nombre croissant de spécialistes travaillent à l'élaboration d'instruments d'analyse pour évaluer l'action des acteurs non gouvernementaux, et notamment les acteurs du désarmement. Parmi les publications récentes les plus utiles, citons : Margaret E. Keck et Kathryn Kikkink, *Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, Ithaca, NY, 1998; Smith, Chatfield et Pagnucco (directeur de la publication), op. cit.; Florini, op. cit.; Fisher, op. cit.; Martin Shaw, « Civil Society and Global Politics: Beyond a Social Movements Approach », *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 23, n° 3 (hiver 1994), p. 647 à 667; Thomas Risse-Kappen (directeur de la publication), *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995; Richard Price, « Reversing the Gun Sights: Transnational Civil Society Targets Land Mines », *International Organization*, vol. 52 (été 1998).
7. Fisher, op. cit., p. 58 à 61.
8. Jackie Smith, « Global Civil Society, Social Movement Organizations, and the Global Politics of Nuclear Security », version révisée d'un article préparé pour le Symposium de l'Université des Nations Unies, « The United Nations in the 21st Century: International Peace and Security », 6-7 novembre 1996, Tokyo, Japon, p. 34.
9. Voir, par exemple, l'ouvrage de Richard Price sur l'établissement de normes dans le domaine des armes chimiques, *The Chemical Weapons Taboo*, Cornell University Press, Ithaca, NY, 1997. Price, dans son examen du rôle de la société civile transnationale dans le processus sur les mines terrestres, analyse le rôle joué par ICBL et le Comité international de la Croix-Rouge dans ce qu'il appelle « renverser la charge de la preuve » : « La remise en question de l'utilité militaire des mines a favorisé un renversement [comparable à celui intervenu dans le mouvement écologique et par lequel il incombe à celui qui pollue de démontrer qu'aucun dommage n'est causé à l'environnement] en

- obligeant les partisans des mines à défendre publiquement, aux niveaux national et international, ce qui n'avait jusqu'alors pas nécessité de justification : l'idée que les mines ont une utilité militaire et qu'elles satisfont donc le critère de nécessité militaire », Price, « Reversing the Gun Sights », op. cit., p. 42.
10. Pour plus de détails sur ces points, voir David C. Atwood, « Mise en œuvre de la Convention d'Ottawa : continuité et changement dans le rôle des ONG », *Forum du désarmement*, 1999, n° 4, p. 21 à 34, et Atwood, *Promoting Compliance: Observations on the Anti-Personnel Mine Ban Convention*, Occasional Paper, n° 17, Centre de politique de sécurité, Genève, 2000.
 11. Maxwell A. Cameron, « Global Civil Society and the Ottawa Process: Lessons from the Movement to Ban Anti-personnel Mines », papier présenté à la conférence « The New Diplomacy: The United Nations, Like-Minded Countries and Non-Governmental Organizations », 28-30 septembre 1999, Ontario (Canada).
 12. L'une des rares tentatives (dont j'ai connaissance) cherchant à examiner les facteurs ayant influencé le succès de la campagne sur les mines antipersonnel par rapport à d'autres campagnes est celle de Don Hubert. Il examine, dans cette étude, la campagne sur les mines antipersonnel par rapport à celle pour une cour pénale internationale, à celle pour interdire les enfants soldats et à celle sur les armes légères. Voir *The Landmine Ban: A Case Study in Humanitarian Advocacy*, Occasional Paper, n° 42, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Providence, RI, 2000.
 13. En préparant cet article, je me suis aperçu qu'un réel besoin se fait sentir pour une étude comparant les différentes expériences des ONG, d'une part, dans toute une série de domaines du désarmement et, d'autre part, entre le désarmement et d'autres secteurs où la société civile transnationale est engagée. Si l'on veut que le dialogue s'instaure entre les ONG et qu'elles en tirent des enseignements, cette étude doit être préparée dans l'optique des ONG. Les ONG devront, quant à elles, retenir des résultats de cette recherche ce qu'elle aura à leur apprendre pour leur propre action et pour améliorer ce dialogue entre ONG dont j'ai fait valoir la nécessité.